



Processo: n.º 37.050/10 (c).

Origem: Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF.

Assunto: Admissão de Pessoal.

Ementa: Representação n.º 23/2010 – DA, oriunda do Ministério Público de Contas. Notícia de possíveis irregularidades ocorridas em promoções de militares da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, após a edição da Lei Federal n.º 12.086/09.

Concessão de cautelar para que o Distrito Federal e a PMDF se abstivessem de efetivar novas promoções com respaldo no instituto da agregação prevista no art. 77, § 1º, I, da Lei Federal n.º 7.289/84 (Estatuto da PMDF), ou em decorrência desta, até apuração dos fatos e ulterior manifestação desta Corte de Contas. Autorização para realização de inspeção (Decisões nºs 6.597/2010 e 6.550/2011-fls. 61 e 111).

Resultado da diligência e de procedimento de inspeção levados a efeito em atendimento ao que estabeleceu a Decisão n.º 1.369/12. Autorização para realização de inspeção (fls. 227/228).

Apresentação de razões de justificativa em face da Decisão nº 1.369/2012, reiterada pelas Decisões nºs 6.386/2012 e 694/2013 (fls. 227, 238, 245 e 248/291).

Parecer do Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal nos autos do Processo nº 053.000.048/2012, que posicionou-se pela insubsistência do art. 10 do Decreto nº 32.873/2011, por contrariar o art. 5º, § 2º, da Lei nº 12.086/2009 (fls. 335/343).

Secretaria de Fiscalização de Pessoal manifestou-se pelo imediato atendimento do contido no item III, “a”, da Decisão nº 1.369/2012, pela ilegalidade da aplicação do previsto no art. 10, § 1º, do Decreto n.º 32.873/11 e pela realização de diligência complementar (fls. 344/367).

Parecer parcialmente convergente do Ministério Público de Contas, que ainda requer a concessão de medida cautelar para que o Distrito Federal e a PMDF suspendam as promoções, até apuração dos fatos e ulterior manifestação do TCDF, com determinação para que a Corporação observe o previsto no art. 5º, § 2º, da Lei Federal nº 12.086/2009 (fls. 204/220).



Processos correlatos: nºs 14.423/2012 e 16.897/2013 (CBMDF), relatados pelo Conselheiro Paulo Tadeu.

Acolhimento das sugestões ofertadas pela Unidade Técnica, com ajustes. Devolução do feito à Secretaria de Fiscalização de Pessoal.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação n.º 23/2010 – DA e anexos (fls. 1/53), oriunda do Ministério Público de Contas, que noticia a existência de irregularidades nas promoções de militares de todos os níveis hierárquicos da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, após a edição da Lei Federal n.º 12086/09.

Extraio dos autos, inicialmente relatado pelo ilustre Conselheiro, Inácio Magalhães Filho, que:

"a) a PMDF estaria utilizando do instituto da agregação, mediante cessão de pessoal para outros órgãos, de modo a criar vagas fictícias e viabilizar promoções, o que estaria gerando excedentes em diversos postos da Corporação, ao arrepio dos quantitativos legalmente fixados;

b) o militar agregado, inobstante mantenha o posto, deixa de ocupar vaga nos quadros da Corporação, não figurando em termos numéricos;

c) estaria ocorrendo aplicação equivocada do previsto na Lei n.º 12086/09, de forma a permitir a redução do interstício (tempo mínimo que cada policial militar deverá cumprir no posto ou graduação) pela metade, quando do preenchimento das sobreditas vagas."

Na presente etapa processual, aprecia-se os resultados de diligências e de procedimentos de inspeção, bem como as razões de justificativa, formalizados em decorrência do que estabeleceram as seguintes decisões:

"a) *Decisão n.º 1.369/12:*

"O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I - tomar conhecimento:

a) do Ofício n.º 0192/2012-DPAD-Prom e anexos, fls. 135/154;

b) do Ofício n.º 301/2012-DPAD, fls. 170/176;

c) da informação n.º 47/2012 - fls. 185/202;



d) do parecer nº 385/2012-DA - fls. 204/213;

II-determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

a) adote providências tendentes a minimizar o quadro de agregações na Corporação, limitando o número total de afastamento a 5% (cinco por cento) do efetivo de oficiais, previsto no artigo 5º do Decreto nº 3.014/1975;

b) estabeleça medidas no sentido de que a cessão de oficiais a outro órgão da administração pública deve ser vinculada à atividade policial militar, devendo ser excepcional o seu afastamento para função de natureza civil, em consonância com os artigos 4º, 5º e 24 da Lei Federal nº 7.289/84 e o § 5º do art. 144 da Constituição Federal, em homenagem aos princípios da moralidade e do interesse público;

c) ultimada a referida regularização e fixadas as mencionadas medidas, encaminhe os resultados imediatamente ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, para fins de avaliação;

III-esclarecer à Polícia Militar do Distrito Federal que:

a) doravante, para efetivação de novas promoções de militares, com respaldo no instituto da "agregação" previsto no artigo 77, § 1º, inciso I, e também no mesmo artigo, inciso III, alíneas "l" e "m", da Lei nº 7.289/84, observe se há vagas em cada posto, já considerado o número de excedentes; em seguida, para se determinar o número correto de vagas a preencher, observe o total de policiais afastados, a fim de que seja obedecido o percentual legal de 5% (cinco por cento) do efetivo previsto de oficiais, tendo em vista que os militares afastados em decorrência do artigo 6º do Decreto nº 3.014/75 não podem gerar vagas para promoção;

IV-recomendar ao Governador do Distrito Federal que:

a) adote providências tendentes a minimizar o quadro de agregações na Corporação, limitando o número total de afastamento a 5% (cinco por cento) do efetivo de oficiais, previsto no artigo 5º do Decreto nº 3.014/1975;



b) em caso de ampliação do percentual acima destacado, em conformidade com o artigo 6º do Decreto nº 3.014/75, motive circunstanciadamente os atos administrativos de afastamento dos policiais, tendo em vista o que dispõe o artigo 50 da Lei nº 9.784/99, recepcionada no DF pela Lei nº 2.834/01;

V - autorizar:

a) o envio de cópia da informação nº 47/2012, do parecer nº 385/2012-DA e do voto do Relator à jurisdicionada, com vistas a subsidiar o cumprimento da diligência;

b) a realização de futura inspeção na Polícia Militar do Distrito Federal para exame do cumprimento dos itens "II" e "III" acima, bem como da regularidade da utilização da redução do interstício previsto no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 12.086/2009;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.

b) Decisão nº 6.386/2012:

"O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I. reiterar à Polícia Militar do Distrito Federal o disposto no item II da Decisão nº 1.369/2012, para cumprimento em 30 (trinta) dias, alertando o titular daquela jurisdicionada de que o descumprimento de deliberação plenária poderá ensejar aos responsáveis aplicação de multa, a teor do disposto no § 1º do art. 57 da Lei Complementar nº 01/1994;

II. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para a adoção das providências de sua alçada."

c) Decisão nº 694/2013:

"O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I- tomar conhecimento da representação por atraso formulada pela Unidade Instrutiva às fls. 240/241;

II - reiterar à Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF o disposto no item II da Decisão nº 1.369/2012, reiterada pela Decisão nº 6.386/2012;

III - autorizar:



a) a audiência do Senhor Coronel SUAMY SANTANA DA SILVA, Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar razões de justificativa pelo descumprimento da diligência contida no item II da Decisão nº 1.369/2012, reiterada mediante o item I da Decisão nº 6.386/2012, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso IV, da Lei Complementar nº 01/94;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para a adoção das providências de sua alçada."

Da extensa instrução formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal, tenho por necessário reproduzir o que segue:

"Da Análise do Cumprimento da Diligência

14. Preliminarmente, o então Comandante da PMDF esclarece que a documentação ora apresentada refere-se à modalidade de agregação prevista no art. 77, § 1º, I, da Lei Federal n.º 7289/84 (Estatuto da PMDF), que se dá quando o militar é nomeado para cargo de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar, ponto central da Decisão n.º 1369/12.

15. Complementa ainda que as agregações decorrentes dos afastamentos previstos no art. 77, § 1º, III, alíneas "l" e "m" do referido Estatuto, realizados, segundo o Ministério Público junto a esta Corte, para o desempenho de atividades civis em Administrações Regionais e Secretarias sem vínculo com a segurança pública, configuram, em realidade, atividade de natureza policial-militar, a teor do disposto no art. 21, § 1º, 7, do Decreto Federal n.º 88777/83.

16. Ressalta que, caso haja nomeação do militar pelo Sr. Governador do DF (autoridade competente para realizar o ato de nomeação em cargos comissionados fora da Corporação), a agregação, autorizada pelo Chefe da Casa Militar e executada pelo Comandante-Geral da Corporação, é ato vinculado, devendo ser realizada independentemente da natureza do cargo, conforme dispõe o art. 77, § 1º, do Estatuto em comento.

17. Relativamente ao oficialato da Corporação, esclarece que a competência para a agregação também é do Governador do DF, conforme dispõe o art. 79 do Estatuto da PMDF, observando, entretanto, que houve delegação de tal mister ao Chefe da Casa Militar,



com prévia manifestação do Comandante-Geral, no termos do art. 1º do Decreto n.º 31617/10¹.

18. Alega dificuldade na adoção de medidas tendentes a minimizar o quadro de agregações na PMDF, de modo a limitar o número de afastamentos de oficiais em 5% do respectivo efetivo, em razão da função do Comandante-Geral ser tão-somente consultiva nas referidas cessões, cabendo ao Secretário de Estado Chefe da Casa Militar a decisão final, ainda que aquele Comando opine em sentido contrário.

19. Salienta, relativamente às agregações questionadas, que existem duas sistemáticas normativas, as precedidas de oitiva do Comandante-Geral sobre os atos e as que prescindem de tal manifestação, sendo estas as nomeações de oficiais pelo Governador para cargos externos à PMDF, que segundo a Corporação é a maioria dos casos e encontram respaldo no art. 6º do Decreto n.º 3014/75.

20. Assim, com o objetivo de dar cumprimento à Decisão n.º 1369/12, no que tange ao limite de afastamentos de oficiais em 5% do efetivo, normatizado pelo art. 5º do Decreto n.º 3014/75, o Comando da Corporação vem opinando desfavoravelmente naqueles afastamentos em que é necessária sua manifestação, conforme se verifica nos documentos de fls. 268/291.

21. Salienta, por outro lado, que as nomeações efetivadas pelo Chefe do Poder Executivo local encontram esteio no Decreto Federal n.º 88777/83, bem como nos princípios que norteiam a Administração Pública, não podendo o Comando da PMDF afastar-lhes a presunção de legitimidade.

22. Segundo o então Comandante, não há ilegalidade na existência de oficiais agregados em percentual acima de 5%, desde que os afastamentos que as geraram decorram de nomeações realizadas com base no art. 6º do Decreto n.º 3014/75.

23. Aponta ainda como fatores que dificultam a fiel observância do referido limite as sucessivas alterações do Decreto Federal n.º 88777/83, bem como a edição do Decreto n.º 34083/12 (reestruturou o quadro de oficiais da Casa Militar, fls 254/265),

¹Art. 1º Fica delegada ao Secretário de Estado Chefe da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal competência para praticar os seguintes atos:

I - Autorizar a cessão e prorrogação da cessão dos militares do Distrito Federal para órgão ou entidade da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, bem como para Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal, ouvido o Comandante- Geral da respectiva Corporação.

II - Autorizar a cessão e prorrogação da cessão dos militares do Distrito Federal para órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, ouvido o Comandante-Geral da respectiva Corporação.



que aumentaram o número de funções destinadas a oficiais, razão pela qual a interpretação dada à norma em comento não pode ser literal, mesmo porque normas posteriores, segundo o Comandante, deveriam prevalecer sobre as anteriores, se aquelas estiverem em conflito com essas.

24. No que tange ao item II, "b", da Decisão n.º 1369/12, o então Comandante primeiramente esclarece que a norma definidora do que vem a ser função de natureza militar é o Decreto Federal n.º 88777/83, notadamente os seus arts. 20 e 21.

25. Nesse passo, aponta que os afastamentos de oficiais da PMDF se dão em regra para o desempenho de funções de natureza militar, que têm definição na referida legislação, segundo indicaria a planilha de fl. 267, razão pela qual entende o então Comandante que a PMDF vem atuando em consonância com os art. 4º, 5º, 24 e 77 da Lei Federal n.º 7289/84, bem como com o art. 144, § 5º, da CF.

26. Sobre o item II, "c", da decisão em apreço, a Autoridade entende que as informações ora apresentadas, acompanhadas dos respectivos anexos, satisfazem a determinação ali contida.

27. Finalizando, afirma que a Corporação, dentro das possibilidades jurídicas de que dispunha o então Comandante, adotou providências tendentes a minimizar o quadro de agregações, no termos da deliberação desta Corte, bem como, relativamente à natureza do cargo a ser exercido pelo policial cedido, que o tema tem regulamentação própria e está sendo seguida, não cabendo à PMDF usurpar o poder do Governador do DF, razão pela qual entende fielmente cumprida a Decisão n.º 1369/12, sem prejuízo de implementar novas determinações exaradas por esta Corte.

28. Passando à análise do cumprimento da diligência, verifica-se que o item II da Decisão n.º 1369/12 objetivou, na essência, que a PMDF reduzisse o número de afastamentos de oficiais policiais militares para servir em outros órgãos a 5% do efetivo previsto, conforme determina o art. 5º do Decreto n.º 3014/75, bem como que tais cessões fossem para o exercício de funções vinculadas à atividade policial militar, devendo ser excepcional o afastamento para função de natureza civil.

29. Cremos, s.m.j., que as informações trazidas à colação pela PMDF denotam, na parte que competia ao ex-Comandante, o esforço da Corporação em minimizar as cessões de militares ou, ao menos, vinculá-las



estritamente ao desempenho de funções de natureza policial militar. Vejamos.

30. Preliminarmente, importa comentar que o argumento do então Comandante-Geral de que as justificativas ora apresentadas se relacionam tão-somente à espécie de agregação prevista no art. 77, § 1º, I, da Lei Federal n.º 7289/84, a nosso ver, é procedente e está dentro do escopo do quanto determinado pelo decisum em apreço, pois conforme já debatido nos autos, tais agregações foram identificadas como as de maior vulto na Corporação, merecendo a devida atenção desta Corte.

31. Com efeito, conforme ressaltado pelo então Comandante-Geral, agregação é ato vinculado, devendo ser efetivado quando o policial militar incorrer em umas das situações elencadas no art. 77, § 1º, da Lei Federal n.º 7289/86 (Estatuto da PMDF).

32. Assim, identificado o motivo que enseje a agregação, compete ao Governador do DF efetivá-la, se o militar for oficial, a teor do disposto no art. 79 do referido diploma.

33. Entretanto, mediante o Decreto n.º 31617/10, ficaram delegados ao Secretário de Estado Chefe da Casa Militar dispor sobre as cessões de militares do DF para órgãos ou entidades dentro desse e dos outros entes federativos, ouvidos o Comando Geral da respectiva Corporação.

34. Nesse passo, na parte que lhe competia e em obediência à Decisão n.º 1369/12, o então Comandante vinha opinando de forma contrária aos aludidos afastamentos, visando à diminuição desse número para aproximação ao índice de 5% do respectivo efetivo, estabelecido pelo Decreto n.º 3014/75, consoante os documentos de fls. 268/291. Compulsando-os, verifica-se que o Chefe da Casa Militar indeferiu os pleitos em comento com base na oitiva do então Comandante.

35. Vê-se, portanto, que a cessão de oficiais da PMDF é um ato externo à Corporação, ainda que seu Comandante opine em sentido contrário, atitude essa que, a nosso ver, vai ao encontro da deliberação desta Corte como medida tendente a minimizar o número desses afastamentos.

36. Relativamente às dificuldades apontadas pelo então Comandante no cumprimento do limite estabelecido pelo Decreto n.º 3014/75, dentre elas, a reestruturação do quadro de oficiais da Casa Militar, promovida pelo Decreto n.º 34083/12, com o respectivo aumento de funções providas por oficiais, de fato, entendemos que comporta



reflexões, mas não porque essa norma é posterior àquela. É que as normas tratam de matérias diferentes, não havendo, nesse caso, possibilidade de aplicação do critério cronológico para resolução de antinomias jurídicas, regido pelo brocardo *lex posterior derogat legi priori*.

37. Por outro lado, conforme apontou o ex-Comandante, de fato haverá excessos em decorrência da nova estrutura. Veja-se, a título de exemplo, que a proporção entre o número de funções na Casa Militar, destinadas tão-somente a Coronéis e Tenente-Coronéis (sete funções, fl. 256) e o total previsto para estes postos (132 postos nos diversos quadros da PMDF, vide fls. 153/154) é de 5,3 %, o que fica acima do limite estabelecido para esses afastamentos.

38. Impende, contudo, consignar que, como na Casa Militar as funções destinadas a oficiais são notadamente de natureza policial-militar, não há, a nosso sentir, desvio de finalidade nesses atos, ainda que superado o limite em comento, podendo tais situações se enquadrarem na exceção inserta no art. 6º do Decreto n.º 3014/75.

39. Assim, cremos que a postura adotada pela Corporação se coaduna com objetivo pretendido pela Decisão n.º 1369/12, em que pesem as dificuldades de se compatibilizar afastamentos necessários de oficiais para o exercício de funções de natureza policial-militar e o limite fixado para tais cessões.

40. No que tange ao item II, "b", da Decisão n.º 1369/12, entendemos que, de fato, as cessões dos oficiais da Corporação estão estritamente vinculadas à atividade policial militar, sendo excepcionais os afastamentos para o exercício de funções de natureza civil, conforme apontado pelo ex-Comandante.

41. Os arts. 20 e 21 do Decreto Federal n.º 88777/83 (R-200) elencam os cargos, cujas atribuições têm natureza policial-militar, bem como os órgãos nos quais as funções exercidas têm a mencionada característica, **in litteris**:

"Art 20 São considerados no exercício de função policial-militar os policiais-militares da ativa ocupantes dos seguintes cargos:

- 1) os especificados nos Quadros de Organização da Corporação a que pertencem;
- 2) os de instrutor ou aluno de estabelecimento de ensino das Forças Armadas ou de outra



Corporação Policial-Militar, no país e no exterior; e

3) os de instrutor ou aluno da Escola Nacional de Informações e da Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal.

Parágrafo único - São considerados também no exercício de função policial-militar os policiais-militares colocados à disposição de outra Corporação Policial-Militar.

Art. 21 São considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar ou de bombeiro-militar, os militares dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios, da ativa, colocados à disposição do Governo Federal para exercerem cargo ou função nos seguintes órgãos: (Redação dada pelo Decreto nº 5.896, de 2006)

1 - Gabinetes da Presidência e da Vice-Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 5.896, de 2006)

2 - Ministério da Defesa; (Redação dada pelo Decreto nº 5.896, de 2006)

3 - Casa Civil da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 5.896, de 2006)

4 - Secretaria-Geral da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 5.896, de 2006)

5 - **Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;** (Redação dada pelo Decreto nº 5.896, de 2006)

6 - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 6.604, de 2008)

7 - **Agência Brasileira de Inteligência;** (Redação dada pelo Decreto nº 5.896, de 2006)

8 - Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos e Conselho Nacional de Segurança Pública, do **Ministério da Justiça;** (Redação dada pelo Decreto nº 7.538, de 2011)

9 - Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional; (Incluído pelo Decreto nº 5.896, de 2006)

10 - Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça e Tribunais Superiores; (Redação dada pelo Decreto nº 7.730, de 2012).



11 - **Ministério Público da União.** (Incluído pelo Decreto nº 5.896, de 2006)

12 - Ministério da Fazenda; e (Incluído pelo Decreto nº 7.522, de 2011)

13 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Incluído pelo Decreto nº 7.522, de 2011)

§ 1 - São ainda considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou bombeiro-militar ou de interesse policial-militar ou bombeiro-militar, os policiais-militares e bombeiros-militares da ativa nomeados ou designados para:(Redação dada pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

1) o Gabinete Militar, a **Casa Militar** ou o Gabinete de Segurança Institucional, ou órgão equivalente, dos Governos dos Estados e do Distrito Federal;(Redação dada pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

2) o **Gabinete do Vice-Governador**;(Redação dada pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

3) a **Secretaria de Segurança Pública** dos Estados e do Distrito Federal, ou órgão equivalente;(Redação dada pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

4) órgãos da Justiça Militar Estadual e do Distrito Federal; e(Incluído pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

5) a Secretaria de Defesa Civil dos Estados e do Distrito Federal, ou órgão equivalente.(Incluído pelo Decreto nº 4.531, de 19.12.2002)

6) órgãos policiais de segurança parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal. (Incluído pelo Decreto nº 5.416, de 2005)

7) Administrador Regional e Secretário de Estado do Governo do Distrito Federal, ou equivalente, e cargos de Natureza Especial níveis DF-14 ou CNE-7 e superiores nas Secretarias e **Administrações Regionais de interesse da segurança pública**, definidos em ato do Governador do Distrito Federal; e (Incluído pelo Decreto nº 6.745, de 2009)

8) Diretor de unidade da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, em áreas de risco ou de interesse da segurança pública definidas em ato do Governador do Distrito



Federal. (Incluído pelo Decreto nº 6.745, de 2009)

9) a **Secretaria de Estado de Ordem Pública e Social do Distrito Federal.** (Incluído pelo Decreto nº 7.292, de 2010)

§ 2º Os policiais-militares e bombeiros-militares da ativa só poderão ser nomeados ou designados para exercerem cargo ou função nos órgãos constantes dos itens 1 a 6 do § 1º na conformidade de vagas e cargos nos respectivos órgãos cessionários. (Redação dada pelo Decreto nº 6.745, de 2009) ”.

42. Com base nos dispositivos supratranscritos, verifica-se no quadro de fl. 267, atualizado em 11/04/13, que, dos 165² (cento e sessenta e cinco) oficiais afastados, apenas 2 (dois) estão desempenhando funções, em princípio, de natureza civil, o que representa tão-somente 1,2 % do número de afastamentos. Um deles está lotado na Secretaria de Ciência e Tecnologia, e o outro, na Secretaria de Cultura do DF, não se podendo olvidar, todavia, que desempenhem funções com a característica almejada, pois não há elementos nos autos que permitem que assim se conclua.

43. Assim, a nosso ver, os afastamentos estão estritamente vinculados a funções de natureza policial-militar, consoante determinado por esta Corte, razão pela qual, em adição à postura adotada pela Corporação na órbita que lhe compete, quando da solicitação de afastamentos de oficiais, bem como do constante da documentação ora em exame, cremos que esta Corte possa dar por cumprida a diligência em apreço e considerar procedentes as razões de justificativas então apresentadas.

44. Impende consignar ainda que, em que pese o então Comandante não tenha apresentado justificativas para o não cumprimento tempestivo de duas deliberações desta Corte, diante da complexidade do tema, cremos que o atendimento da diligência em análise supre referidos esclarecimentos.

Da inspeção autorizada pelo item V, “b”, da Decisão n.º 1369/12

45. Em obediência à referida autorização, realizamos a inspeção na PMDF, com o fim de verificar se no cômputo das vagas para promoção decorrentes das espécies de agregação previstas no artigo 77, § 1º, inciso I, e também no mesmo

²Tal número de afastamentos representa 10,65% do total previsto para os diversos postos de oficiais da Corporação, havendo redução desse percentual em cotejo com o verificado em fevereiro de 2012, que era de 11,36% (vide página 197, parágrafo 46).



artigo, inciso III, alíneas "l" e "m", da Lei nº 7289/84, vem sendo aplicado o limite máximo de 5% previsto no Decreto n.º 3014/75, bem como a da regularidade da utilização da redução do interstício previsto no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 12086/2009, requerendo da Corporação informações pertinentes aos casos, mediante a Nota de Inspeção n.º 1 (fls. 295/296).

46. Em resposta, a PMDF encaminhou o Ofício n.º 611/DPAD e anexos (fls. 297/325). Dessa documentação, substancialmente, extrai-se o seguinte:

- no que tange às vagas para promoção decorrentes da agregação, a Corporação não tem como deixar de considerar a vaga aberta³, tendo em vista tratar-se de dispositivo legal em plena vigência, não podendo negar-lhe cumprimento, mesmo nos casos de afastamento, ainda que superiores a 5% do efetivo de oficiais e praças, tendo em conta a exceção prevista no art. 6º do Decreto n.º 3014/75, com redação dada pelo Decreto n.º 32810/11;
- à época da edição da Decisão n.º 1369/12, ao tomar conhecimento da referida deliberação, o então Comando-Geral houve por bem continuar executando a lei sem utilização do parâmetro determinado pelo TCDF, consoante manifestação da Comissão de Promoção de Oficiais no sentido de que "(c) quanto à apuração de vagas e Decisão TCDF n. 1.369/12 (especificamente quanto à alínea "a" do item III), considerando a urgência que o caso requer, considerando o prazo estabelecido pelo próprio Tribunal de Contas para adoção de providências, considerando a possibilidade de impugnação da decisão da Corte de Contas no âmbito administrativo ou, eventualmente, no âmbito judicial, já que se entendeu ter havido limitação à eficácia de dispositivo de lei (art. 77, caput, da Lei 7.289/84) sem que se declarasse a ilegalidade de agregações feitas, que no ato de apuração de vagas sejam consideradas todas as vagas abertas em decorrência de agregações, ainda que superiores a 5% do efetivo de oficiais, já que o simples

³Art. 19. Nos diferentes quadros, as vagas a serem consideradas para as promoções serão provenientes de:

I - promoção ao grau hierárquico superior imediato;

II - agregação;

III - demissão, licenciamento ou exclusão do serviço ativo;

IV - aumento de efetivos; e

V - falecimento.



fato de ultrapassar tal limite não retira a legalidade o ato, tendo em conta o art. 6º do Decreto 3.014/75 (alterado pelo Decreto Distrital n. 32.810/2011)" (fl. 305);

- relativamente à redução de interstício, a PMDF informa que o art. 10, § 1º, do Decreto n.º 32873/11⁴ permite a reedição do quadro de acesso e da proposta de promoção todas as vezes que a autoridade competente determinar a aplicação da redução de interstício, possibilitando a ocorrência de reduções sucessivas de interstício, sempre que fosse necessário (vagas não preenchidas por esta condição), em até 50% por vez, entendimento esse que a Corporação vem aplicando nos últimos anos às promoções de seus militares, inobstante parecer contrário da PGDF (Parecer n.º 2708/2011-PROPES/PGDF) à aplicação de reduções sucessivas;*
- segundo a PMDF, a redução em comento atinge o interesse público, posto que a abertura de vagas nos diversos quadros permite o ingresso de policiais militares, contribuindo para o aumento do efetivo e segurança da população distrital e ainda para a autoestima e valorização do policial;*
- para as promoções de 21 de agosto próximo, a Corporação pretende a redução de interstício de oficiais e praças no grau máximo permitido pela lei (50%), por mais de uma vez, se for possível.*

Da análise das informações coletadas na fiscalização

47. Após o detalhamento das informações coletadas na PMDF, passemos à análise do feito, valendo destacar que a Corporação está descumprindo a determinação contida no item III, "a", da Decisão n.º 1369/12, no que tange à determinação do número de vagas para promoção em virtude de agregações geradas por força de afastamentos de oficiais, que deveria ser limitada a 5% desses afastamentos, segundo a referida deliberação, índice esse que é a regra contida no Decreto n.º 3014/75, que regula tais cessões, ao argumento de que a agregação é

⁴Art. 10. O processamento das promoções que gerarem redução de interstício será consignado em ata constando a reorganização do quadro de acesso e da proposta.

§ 1º A reorganização do quadro de acesso e da proposta poderá ser reeditada e dependerá do quantitativo de vezes que a autoridade competente determinar a aplicação da redução de interstício e seu percentual.

§ 2º A redução de interstício restringe-se ao número de vagas não preenchidas por esta condição e ao limite de policiais militares constantes no quadro de acesso.



instituto previsto em lei vigente, não havendo possibilidade de se descumprir a norma.

48. Importa, de plano, deixar claro que esta Corte não questionou a validade do instituto da agregação, mas sim, a possibilidade de sua utilização ser indevida. Nesse passo, a utilização do limite de 5% para o cômputo das vagas para promoção decorrentes de afastamentos se constitui em importante mecanismo de controle que pretende resolver a questão de forma perene, coibindo possíveis abusos que possam vir a ser cometidos com o uso desmedido de tal instituto.

49. É que a referida limitação impede, de uma vez por todas, a suposta criação de vagas fictícias, pois independentemente do número de afastamentos, as vagas geradas para promoção seriam limitadas ao referido percentual, que é a regra estabelecida pelo Decreto n.º 3014/75, restando os demais em exceção que não pode ser utilizada para geração de vagas. Eis o objetivo de decisor desta Corte, que tem como legítimo o instituto, ao tempo em que previne sua deturpada utilização.

50. Transcrevemos, a seguir trecho do Voto do Conselheiro Relator do feito, que subsidiou a decisão em apreço:

"Quanto ao item II.a (fl. 201), concordo com o corpo técnico, pois, pelas normas do Decreto n.º 3.014, de 3 de outubro de 1975, o número total de afastamentos de policiais-militares (aí incluídas as agregações) não poderá ser superior a 5% (cinco por cento) do efetivo previsto de oficiais e praças. Nada obstante, deve-se salientar que o Decreto n.º 32.810, de 23 de março de 2011, modificou aquele outro, permitindo que, a critério do Governador do DF, o número de afastamento seja excedido àquele patamar de 5% (cinco por cento).

Entendo, todavia, que as normas devem ser conciliadas. De fato, o Governador, em certas ocasiões, pode necessitar de pessoal militar para desempenho de outras funções externas à Corporação. Daí funcionar a norma permissiva do Decreto n.º 32.810/11, como forma de não engessar a máquina administrativa. Entretanto, trata-se de excepcionalidade, pois a regra é que os afastamentos não passem de 5% (cinco por cento).

Em realidade, quando os afastamentos ultrapassam aquele patamar, podem ocorrer desvios como os consubstanciados nesta Representação, afetando, inclusive, direitos de outros policiais militares que ficam à margem de promoções, em virtude de inexistência de vagas. Assim, em meu sentir, os



afastamentos que ultrapassem o percentual de 5% (cinco por cento) devem ser devidamente motivados, eis que presente a determinação legal constante do artigo 50 da Lei nº 9.784/99, recepcionada no DF pela Lei nº 2.834/01:

"Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

(...)

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.(...)"

De toda forma, é indispensável deduzir que, embora se permita excepcionalmente afastamentos em percentuais maiores que 5% (cinco por cento), as vagas daí decorrentes não podem servir também para promoção. Ora, a norma visa a dotar o Governador de meios excepcionais para satisfazer sua gestão administrativa, porém, não pode também servir para outros fins, pois, caso contrário, o artigo 6º do Decreto nº 3.014/75 faria tabula rasa do artigo 5º. Noutras palavras, a norma geral é de 5% (cinco por cento) de afastamento para todos os fins, inclusive para gerar vagas destinadas à promoção. O excedente àquele percentual já é uma excepcionalidade que não pode ser usada para outros fins.

Questão umbilical a esta diz respeito ao número de excedentes. Evidentemente, quanto maior o excedente menor a possibilidade de outras vagas para promoção, eis que o quadro funcional estará completo. Daí determinar-se à Corporação a adoção de medidas que diminuam o número de excedentes, sob pena de deixar ao relento o direito de promoção de diversos policiais.

Afora essas questões, contudo, porquanto a promoção está prevista em lei, não se pode excluí-la do rol de direitos dos policiais.

Assim, para que haja promoção devem-se seguir duas etapas distintas: primeiro observar se há, nos quadros da PMDF, vagas em cada posto, já considerado o número de excedentes; em seguida, para se determinar o número correto de vagas a preencher é preciso, antes, observar o total de policiais afastados, a fim de que seja obedecido o percentual legal de 5% (cinco por cento) do efetivo



previsto de oficiais tendo em vista que os policiais afastados em cota superior aos 5% (cinco por cento) não podem gerar vagas para promoção.” (grifos no original)

51. Vê-se que os argumentos acima expostos aclaram perfeitamente os objetivos da deliberação em apreço.

52. Cumpre deixar registrado que a decisão em comento, sequer foi impugnada, seja no âmbito desta Corte, via recurso, seja no âmbito do Poder Judiciário, via ação própria, inobstante a Corporação tenha tomado conhecimento de seu teor e, inclusive, deliberado acerca do não cumprimento de tal dispositivo, o que, a nosso ver, exige medida enérgica por parte deste TCDF.

53. Dessa forma, propomos que a PMDF dê imediato cumprimento ao contido no item III, “a”, da Decisão n.º 1369/12, inclusive nas promoções de agosto próximo, com a respectiva apresentação de razões de justificativa para o descumprimento da referida deliberação, sob pena de aplicação de sanção, a teor do art. 57, IV, da Lei Complementar n.º 1/94.

54. Relativamente ao segundo ponto da inspeção, redução de interstício, cremos que as sucessivas reduções implementadas pela Corporação, com amparo no art. 10, § 1º, do Decreto n.º 32873/11⁵, revestem-se de ilegalidade flagrante, assim como o referido dispositivo. Vejamos.

55. O art. 5º, § 2º, da Lei n.º 12086/09⁶ possibilita a redução de interstício em até 50%. Ocorre que, implementada uma segunda redução tal percentual já passa a ser de 75%, o que afronta, de todo evidente, o dispositivo em comento, ferindo de morte o sentido da norma.

56. Os documentos de fls. 307/325 apontam que foram efetuadas reduções sucessivas de interstício nas promoções de oficiais ocorridas em abril de 2012, e nas de praças, ocorridas em abril, agosto e dezembro de 2011, e agosto de 2012. Registre-se ainda que houve tentativa pela Corporação de redução por três vezes de interstício nas promoções

⁵Art. 10. O processamento das promoções que gerarem redução de interstício será consignado em ata constando a reorganização do quadro de acesso e da proposta.

§ 1º A reorganização do quadro de acesso e da proposta poderá ser reeditada e dependerá do quantitativo de vezes que a autoridade competente determinar a aplicação da redução de interstício e seu percentual.

§ 2º A redução de interstício restringe-se ao número de vagas não preenchidas por esta condição e ao limite de policiais militares constantes no quadro de acesso.

⁶Art. 5º Promoção é ato administrativo e tem como finalidade básica a ascensão seletiva aos postos e graduações superiores, com base nos interstícios de cada grau hierárquico, conforme disposto no Anexo I.

§ 1º Interstício é o tempo mínimo que cada policial militar deverá cumprir no posto ou graduação.

§ 2º Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento), sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição.



de praças ocorridas em abril de 2012, mediante a Portaria de 16 de março de 2012 (fl. 321)⁷, o que resultaria numa redução efetiva de 87,5%, afrontando, assim, os princípios da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade.

57. Conforme ressaltou a PMDF, é certo que a redução de interstício coaduna-se com o interesse público, bem como com o dos policiais militares, tanto que a própria Lei n.º 12086/09 trouxe tal previsão, para beneficiar ao final a sociedade, com aumento de efetivo de policiais. Porém, qualquer diminuição em patamar superior a 50%, limite máximo estabelecido pelo referido diploma, é ilegal, não podendo prevalecer o entendimento externado pela Corporação, tendo como base o disposto no art. 10, § 1º, do Decreto n.º 32873/11.

58. Nesse sentido, conclui-se que o referido dispositivo exorbita do poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo local, pois contrário ao que prescreve a Lei Federal n.º 12086/09.

59. Acerca de decretos que fogem da atuação do escopo legal, confira-se a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁸ citando Pontes de Miranda:

"...Tampouco pode ele limitar, ou **ampliar direitos**, deveres, pretensões, obrigações ou exceções à proibição, salvo se estão implícitas. **Nem ordenar o que a lei não ordena. (...) Vale dentro da lei; fora da lei a que se reporta, ou das outras leis, não vale.** Em se tratando de regra jurídica de direito formal, o regulamento não pode ir além da edição de regras que indiquem a maneira de ser observada a norma jurídica.

Sempre que no regulamento se insere o que se afasta, para mais ou para menos, da lei, é nulo, por ser contrária à lei a regra jurídica que se tentou embutir no sistema jurídico." (grifamos).

60. O mestre Celso Antônio Bandeira de Mello⁹ ainda esclarece que:

"... **ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos.** Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento.

(...)

É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de

⁷Tal portaria foi tornada sem efeito pela de 09 de abril de 2012.

⁸ Curso de Direito Administrativo. 25. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 349.

⁹ Ob. cit. p. 349-350.



direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas." (grifamos).

61. Observe-se, a tal respeito, que a PGDF já se manifestou de forma contrária a sucessivas reduções de interstício tendo como base o decreto em questão, na forma a seguir ementada¹⁰ (fls. 341/342):

"PMDF. LEI 12086/2009. DECRETO 32.873/2011. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. ELABORAÇÃO DOS QUADROS DE ACESSO. INTERSTÍCIO. SUCESSIVAS REDUÇÕES. IMPOSSIBILIDADE.

I - Constatados os militares que preenchem os requisitos legais e elaborado o respectivo quadro de acesso para promoção por antiguidade, caso sobrem vagas, factível a redução do interstício em até 50%, com o refazimento do quadro de acesso (Lei 12.086/2009, artigo 5º, § 2º).

II - Todavia, se essa media não se revelar bastante para o total preenchimento das vagas, nenhuma outra sucessiva redução do tempo mínimo pode ser realizada. As vagas continuarão em aberto, por óbvia razão impeditiva: se com a diminuição do interstício em 50% não se obteve o preenchimento das vagas, qualquer outra postura que se adote irá extrapolar esse peremptório limite.

III - **Insubsistência do artigo 10 do Decreto 32.873/2011: preceito que inova a ordem jurídica, chocando-se com o artigo 5º, § 2º, da Lei 12.086/2009 (Parecer 2.708/2011-PROPES/PGDF) "**

62. **Nessas condições, cremos que o art. 10, § 1º, do Decreto n.º 32873/11 não encontra supedâneo legal, pois extrapola os ditames constantes da Lei n.º 12086/09, razão pela qual tal regramento não deve prevalecer, devendo a Corporação, doravante, abster-se de sua aplicação nas promoções de seus militares, inclusive, nas que ocorrerão em agosto próximo.**

63. **Cremos que tal conclusão, contudo, não deve retroagir às promoções até então praticadas com base no indigitado dispositivo, notadamente em face de que o desfazimento de tais atos de promoção poderia colocar em risco os pilares do militarismo: hierarquia e disciplina, o que iria de encontro ao princípio da segurança jurídica.**

¹⁰ Transcrição retirada do Parecer n.º 3.103/2012/PROPES/PGDF (fls. 326/343), que trata de consulta do CBMDF, quanto à legalidade da aplicação do Decreto Distrital 31855/10 às promoções de seus militares, relativamente aos prazos de interstício. Cumpre informar que o aspecto de tal norma foi objeto de análise no âmbito desta Corte nos autos do Processo n.º 14423/10, sendo o diploma revogado com base na Decisão n.º 1434/13 proferida naqueles autos, bem como no referido parecer.



64. A esse respeito, cumpre informar que **estamos ofertando sugestão de teor semelhante, no Processo n.º 14423/10, no sentido de se tolerar promoções até então efetivadas no CBMDF com base no Decreto n.º 31855/10, normativo que também exorbitava de seu raio de atuação,** após justificativas apresentadas por aquela Corporação acerca das consequências do possível desfazimento dos referidos atos.

65. Por fim, relativamente à recomendação constante do item IV da Decisão n.º 1369/12, importa registrar que não houve manifestação do Sr. Governador do DF. Porém, tendo em conta o caráter do dispositivo, cremos que não seria necessário o encaminhamento de documentos a esta Corte.

Ante o exposto, sugerimos ao Tribunal:

I - tomar conhecimento:

a) do Ofício n.º 394/13 - ATJGCG e anexos (fls. 248/291), encaminhados pela Polícia Militar do Distrito Federal, considerando cumprida a diligência determinada pelo item II da Decisão n.º 1369/12, reiterada pelas Decisões n.ºs 6386/12 e 694/13, bem como procedentes as justificativas apresentadas pelo então Comandante-Geral daquela Corporação em face do item III, "a", da última deliberação;

b) dos resultados da presente inspeção realizada na Corporação em atendimento ao item V, "b", da Decisão n.º 1369/12, bem como dos documentos de fls. 297/343;

II - determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que:

a) dê imediato cumprimento ao contido no item III, "a", da Decisão n.º 1369/12, relativamente à determinação do número de vagas para promoção provenientes de agregações em decorrência de afastamentos, inclusive nas que ocorrerão em agosto próximo, e, no prazo de 30 (trinta) dias), apresente razões de justificativa para o descumprimento da referida deliberação, sob pena de aplicação de sanção, a teor do art. 57, IV, da Lei Complementar n.º 1/94, devendo a Corporação ainda encaminhar a documentação comprobatória do atendimento da diligência assim que efetivadas as próximas promoções;

b) doravante, se abstenha da aplicação do disposto no art. 10, § 1º, do Decreto n.º 32873/11 nas promoções de seus militares, inclusive nas que ocorrerão em agosto próximo, tendo em vista que tal dispositivo extrapola o



raio de atuação dessa espécie normativa, inovando na ordem jurídica ao permitir sucessivas reduções de interstício, chocando-se com o que prescreve o art. 5º, § 2º, da Lei n.º 12086/09, entendimento esse que é corroborado pelo Parecer n.º 2708/2011-PROPE/PGDF, sob pena de o TCDF negar validade a tais atos;

III - dar conhecimento da referida interpretação à Procuradoria-Geral do Distrito Federal e ao Sr. Governador do Distrito Federal;

IV - autorizar o retorno dos autos à SEFIPE para os devidos fins."

Em parecer parcialmente convergente, o Ministério Público de Contas manifestou o seguinte entendimento:

"24. Expostas as considerações externadas pelo Corpo Instrutivo, passo à análise do feito ressaltando que, de fato, o militar que assumir, na administração direta ou indireta, emprego/cargo/função considerado de natureza policial militar, de interesse militar ou civil, deve ser agregado, a teor do art. 77 da Lei nº 7.289/84. Tais agregações, independentemente do motivo, além da promoção ao grau hierárquico superior, do falecimento, do aumento de efetivo e da demissão, licenciamento ou exclusão do serviço ativo, ensejam a abertura de vagas para novas promoções, conforme estabelecido no art. 19 da Lei nº 12.086/09.

25. Dentre os motivos que ensejam a agregação, preocupa-se o MPC/DF, no presente feito, com as advindas de nomeações de militares para cargos comissionados, quais sejam a natureza, com agregações às vésperas de promoções, com o correspondente retorno (reversão) ao Quadro, pouco tempo após, consoante o constatado, o que configura verdadeiro desvirtuamento do instituto legalmente previsto, com o desvio de finalidade em sua utilização.

26. Corrobora nesse sentido o fato de que o efeito desfavorável ao interesse público repousaria no excedente de militares em determinado "posto" ou graduação, em descompasso com a escala hierárquica. É consabido que o serviço militar é calcado, principalmente, nos princípios da disciplina e da hierarquia, e é com base em tais preceitos, dentre outros, que se estabelecem os quantitativos de vagas em cada "posto" ou "graduação", formando-se uma espécie de "pirâmide", com diversos graus de



"comando", até o ápice. O art. 42 da Carta Magna expressa tais postulados.

27. Conforme consignado na Representação e em parecer precedente, a questão a ser combatida é o desvirtuamento do instituto da agregação, que estaria sendo utilizado pela Corporação também com intuito de abrir novas vagas para promoções. Policiais militares são agregados às vésperas das promoções, abrindo-se possibilidade de novas promoções, e, em seguida, retornam ao Quadro.

28. Nada obstante, a Corte, então, por meio da Decisão nº 1.369/2012, houve por bem determinar à PMDF que adotasse providências para minimizar o quadro de agregações, limitando o número total de afastamentos a 5% (cinco por cento) do efetivo de Oficiais, bem como estabelecesse medidas em relação à cessão de Oficiais para outros órgãos da administração pública para prestação de serviços em atividade policial militar, devendo ser excepcional o afastamento para exercício de cargo de natureza civil. Tal diferenciação encontra-se delineado nos arts. 20 e 21 do Decreto nº 88.777/83, que estabelecem os inúmeros cargos considerados de natureza policial militar ou de interesse militar. Os não catalogados são considerados de natureza civil.

28. As providências adotadas (negativa de cessão de militar para prestação de serviços em Administrações Regionais, objeto dos Processos nºs 002.000.682/2012, fls. 269/279, e 002.000.684/2012, fls. 281/291) e as considerações apresentadas pelo então Comandante-Geral da Corporação, conforme indicado no parágrafo 12 supra e bem destacado pela Unidade Técnica, indicam que a diligência foi satisfatoriamente cumprida, embora os documentos não tenham sido encaminhados tempestivamente à Corte. Assim, considerando-se que a diligência determinada pela Decisão nº 1.369/2012 fora atendida, as razões de justificativa, no mérito, podem ser consideradas procedentes. Note-se que o militar citado no Processo nº 002.000.684/2012, em 12.07.2013 foi nomeado para o cargo pleiteado.

29. Noutra vertente, o procedimento de fiscalização foi iniciado para dar cumprimento ao item V.b da Decisão nº 1.369/2012, que autorizou "a realização de futura inspeção na Polícia Militar do Distrito Federal para exame do cumprimento dos itens "II" e "III" acima, bem como da regularidade da utilização da redução do interstício previsto no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 12.086/2009".



30. A Unidade Técnica bem destacou que a PMDF, não obstante a Decisão nº 1.369/2012, manteve seu posicionamento no sentido de que, ainda que o número de agregações efetuado tenha superado o percentual de 5% (cinco por cento), ditos atos são legais, porquanto a agregação está prevista em lei e não poderia deixar de cumpri-la. No ponto, concorda o MPC/DF com as conclusões da Instrução no sentido de reiterar o cumprimento da diligência e chamar em audiência a autoridade responsável. Isso porque a PMDF sequer a questionou a Decisão nº 1.369/2012, deixando de apresentar seus argumentos, em sede recursal, o que, em tese, implica o cumprimento da decisão pela Jurisdicionada.

31. Ademais, não se discute a legalidade do instituto da agregação, porque prevista em lei. Todavia, a lei não estabeleceu todas as suas nuances, deixando a regulamentação para Normativos de estatura inferior, a exemplo do Decreto nº 3.014/75, de observância obrigatória pela PMDF. O que se discute, em realidade, são os critérios que a Corporação têm adotado para efetuá-las, dentre eles, o de extrapolar o limite previsto no Decreto nº 3.014/75 e o de reduzir o interstício para promoção em percentual superior ao previsto na Lei nº 12.086/09.

32. No pertinente a esse último quesito, a Unidade Técnica, em consonância com o Parecer nº 2.708/2011-PROPES/PGDF, entendeu que "o art. 10, § 1º, do Decreto n.º 32873/11 não encontra supedâneo legal, pois extrapola os ditames constantes da Lei n.º 12086/09, razão pela qual tal regramento não deve prevalecer, devendo a Corporação, doravante, abster-se de sua aplicação nas promoções de seus militares, inclusive, nas que ocorrerão em agosto próximo".

33. Nesse particular, vale transcrever os dispositivos legais em comento, respectivamente, art. 5º da Lei nº 12.086/09, art. 10 do Decreto nº 32.873/11:"

Lei nº 12.086/09

Art. 5o Promoção é ato administrativo e tem como finalidade básica a ascensão seletiva aos postos e graduações superiores, com base nos interstícios de cada grau hierárquico, conforme disposto no Anexo I.

§ 1o Interstício é o tempo mínimo que cada policial militar deverá cumprir no posto ou graduação.

§ 2o Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em



até 50% (cinquenta por cento), sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição.

§ 3º A redução de interstício prevista no § 2º será efetivada mediante ato:

I - do Governador do Distrito Federal, por proposta do Comandante-Geral, para as promoções de Oficiais; e

II - do Comandante-Geral, por proposta do titular do órgão de gestão de pessoal, para as promoções de Praças. (destaquei)

Decreto nº 32.873/11

Art. 10. O processamento das promoções que gerarem redução de interstício será consignado em ata constando a reorganização do quadro de acesso e da proposta.

§ 1º A reorganização do quadro de acesso e da proposta poderá ser reeditada e dependerá do quantitativo de vezes que a autoridade competente determinar a aplicação da redução de interstício e seu percentual.

§ 2º A redução de interstício restringe-se ao número de vagas não preenchidas por esta condição e ao limite de policiais militares constantes no quadro de acesso.

34. Depreende-se que a **Lei nº 12.086/09**, a par de definir o termo interstício (tempo mínimo que o militar deve permanecer em seu posto ou na sua graduação para fins de promoção), **estabeleceu duas condições para redução do interstício: a primeira é a existência de vagas não preenchidas em face do interstício regulamentar e a segunda é o limite percentual máximo de redução do interstício, 50% (cinquenta por cento).** Note-se que a lei foi silente quanto à operacionalização da redução. Todavia, deixou patente a existência de dois pressupostos intransponíveis por Norma inferior: existência de vagas em função do interstício e percentual máximo de redução.

35. Assim, sempre que houver vaga decorrente de não cumprimento pelos militares, para fins de promoção, do tempo mínimo de permanência no posto ou na graduação, a redução do interstício poderá ser efetuada mediante ato do Governador do Distrito Federal, a partir de proposta encaminhada pelo Comandante-Geral, no caso de promoções de Oficiais, ou do próprio Comandante-Geral, por proposta do órgão gestor de pessoal, nas hipóteses de promoções de Praças, observados, em qualquer situação, o percentual limitante de 50% (cinquenta por cento) e a existência de vagas em face desse critério.



36. Exemplificando. Suponha a existência de 15 (quinze) vagas para o posto de Major PM do QOPM. Feitas as apurações, verificou-se a existência de apenas 8 (oito) militares que atendam aos requisitos previstos em lei, inclusive o cumprimento do interstício de 48 (quarenta e oito) meses. A Administração, nos termos da Lei nº 12.086/09, poderia reduzir tal interstício para até 24 (vinte e quatro) meses. Se houver redução para 36 (trinta e seis) meses e for completado o número de vagas, não há que se falar em nova redução. Todavia, se ainda persistir a existência de, digamos, 3 (três) vagas, não há impedimento para que se reduza ainda mais o interstício, relembrando que poderá reduzir, na situação hipotética em comento, até 24 (vinte e quatro) meses. Reduzido o interstício para 30 (trinta) meses e completado o número de vagas, o ciclo estará completo.

37. Se a Corporação já efetuou a redução do interstício no percentual máximo e, ainda assim, sobraram vagas a serem preenchidas, a lei não autoriza a redução em percentual superior, razão pela qual, tais vagas deverão ser preenchidas nas próximas promoções. Vale registrar que nas Corporações as promoções ocorrem quadrimestralmente em abril, em agosto e em dezembro, razão pela qual, entende-se, não há prejuízos à Corporação em razão do não preenchimento de todas as vagas.

38. Na visão Ministerial, esse é o sentido do art. 10 do Decreto nº 32.873/11, não havendo qualquer ofensa à Lei nº 12.086/09. Repise-se que os dois requisitos para redução do interstício são: existência de vagas e limite máximo de 50% (cinquenta por cento), por data de promoção. Observados tais requisitos previstos na Lei nº 12.086/09 a Administração, nos termos do Decreto nº 32.873/11, poderá reorganizar o quadro em número de vezes necessário para completá-lo, obedecidos os dois requisitos previstos em lei, por data de promoção.

39. Entretanto, os procedimentos adotados pela PMDF estão em desconformidade com o Decreto nº 32.873/11 e com a Lei nº 12.086/09. Em notícia veiculada no site do Senado Federal (clipping)⁵, destacou-se (acesso em 6.08.2011, 17:05hs):

Interstício reduzido na PMDF

O Comando Geral da Polícia Militar do DF determinou à assessoria jurídica da corporação que buscasse um caminho, dentro da lei, que possibilitasse reduzir o interstício em 75% (de 60 para 15 meses) para as promoções de praças e oficiais. Os especialistas encontraram uma solução legal para adotar essa medida e foi determinada a redução já para as promoções de agosto.



Mais de mil beneficiados

Com a redução do interstício para a promoção de praças e oficiais, prevista na Lei 12.086/2009, a expectativa é de que será possível promover em agosto cerca 1.335 policias para cabos e sargentos.

Maioria de praças

Dados da Policia Militar revelam que as promoções realizadas a contar de dezembro de 2011; abril, agosto e dezembro de 2012 ascenderam ao posto ou graduação imediata 6.782 policiais militares que, somados a outros 5.448 promovidos em abril e agosto de 2011 perfazem um total de 12.230 promoções, sendo 11.744 somente de praças.

40. Também no site da PMDF foi veiculada matéria similar (acesso em 6.08.2013, 17:11hs):

Para valorizar o trabalho e dedicação dos policiais militares, o comandante-geral determinou à assessoria jurídica da corporação que buscasse um caminho, dentro da lei, que possibilitasse reduzir o interstício em 75% para as promoções.

Os especialistas consultaram regulamentos e leis que regem a carreira dos policiais militares e encontraram uma solução legal para esse anseio da tropa. O comandante então determinou ao Departamento de Gestão de Pessoal as providências para a redução do interstício em 75%, já para as promoções de agosto.

41. A notícia foi confirmada em Inspeção realizada pela Unidade Técnica. Eis o entendimento externado pela Corporação (fls. 297/300):

[...] a redução de interstício encontra amparo legal no art. 5º, § 2º, da Lei nº 12.806/09, sendo que tal instituto fora utilizado nas últimas promoções, tanto no que tange aos oficiais quanto no que tange às Praças, conforme documentação em anexo.

Com isso, salvo melhor juízo, verifica-se que a lei estabelece que, sempre que houver vagas não preenchidas por conta da ausência de interstício dos interessados, poderá ocorrer sua redução em até 50% (cinquenta por cento).

Corroborando tal entendimento, o Decreto nº 32.873/11 permitiu, em seu art. 10, a reedição do quadro de acesso e da proposta de promoção todas as vezes que a autoridade competente determinar a aplicação da redução de interstício e seu percentual.

É, neste sentido, que se insere o referido decreto, que possibilitou a ocorrência de reduções sucessivas de interstício, dispondo uma espécie de reprocessamento



das promoções (art. 10). A lógica, seguida pela Administração por quase dois anos nos processos de promoção de oficiais e praças, é simples, pois, quando a Lei n. 12086/09 estabeleceu que o interstício poderia ser reduzido em até 50% sempre que houvesse vagas não preenchidas por esta condição (art. 5º, § 2º), estaria a possibilitar que, enquanto tais vagas estivesse abertas, o interstício poderia ser reduzido sucessivamente, sempre que fosse necessário, em até 50% por vez.

Tal entendimento somente foi sedimentado quando foi editado o Decreto mencionado, permitindo expressamente a reelaboração de atos que integram o processamento das promoções, viabilizando a redução sucessiva. A lógica, seguida pela Polícia Militar, é razoável em face dos dispositivos legais aplicados.

Nesses termos, entende-se, data máxima vênia, que, em havendo vagas remanescentes, a autoridade competente poderá determinar a redução do interstício, visando o atendimento do interesse público, qual seja, o completamento dos quadros.

Verifica-se que ao atingimento do interesse público, quanto à redução de interstício, se dá tanto no cumprimento da lei, que assim o autoriza, bem como na vantagem para a Administração no completamento dos quadros, permitindo, assim, a abertura de novas vagas, na base dos quadros, o que, por sua vez, permitirá novos ingressos de policiais militares, contribuindo para o aumento do efetivo e consequente aumento de segurança da população brasiliense.

Soma-se a isso, o fato de que a promoção traz uma melhoria para o próprio policial militar, seja no aspecto financeiro, seja no aspecto da autoestima e valorização do profissional, fazendo, assim, com que este policial possa atuar com maior motivação e satisfação, o que, com certeza, contribuirá por um melhor desempenho de sua atividade.

Outrossim, vale ressaltar acerca da expectativa gerada no âmbito da Corporação, diante de uma situação com entendimento já consolidado na esfera administrativa, tendo em vista que as reduções de interstício acima de 50% (cinquenta por cento) vem ocorrendo com frequência nos últimos anos, conforme documentos apresentados em anexo, quais sejam, portaria do Comandante-Geral, no caso de praças, e Diário Oficial, no caso de Oficiais.

Ademais, em princípio, para as promoções de 21 de agosto de 2013, pretende-se a redução de interstício de Oficiais e Praças no grau máximo permitido em lei, qual seja, e, 50% (cinquenta por cento), por mais de uma



vez, ainda em sede de análise pelas instâncias competentes⁷, nos termos do que dispõe a Lei nº 12.086/2009, em seu art. 5º, § 2º, e art. 10 do Decreto Distrital nº 32.873, de 19 de abril de 2011.

42. Exsurge, assim, questões relativas às promoções passadas e futuras, com redução de interstício em percentual superior ao previsto na legislação de regência. Em relação às promoções já ocorridas a Unidade Técnica, em face da segurança jurídica, entendeu que as determinações da Corte não devem retroagir para atingi-las, pois "o desfazimento de tais atos de promoção poderia colocar em risco os pilares do militarismo: **hierarquia e disciplina**", o que também estaria sendo sugerido nos autos do Processo nº 14.423/2012, ainda não apreciado pela Corte.

43. É inegável que à Administração Pública foi conferido o poder de autotutela, representativo do controle que exerce sobre os próprios atos, imprimindo-lhe a possibilidade de anular os atos ilegais e revogar os inconvenientes e inoportunos, poder esse consagrado pelas Súmulas do STF nºs 346⁸ e 473⁹.

44. O poder de autotutela de que se reveste a Administração tem por esteio a supremacia do interesse público, porquanto, uma vez verificada a lesão ao patrimônio público, tem o dever de reexaminar os seus próprios atos, ajustando-os, em sendo o caso, ao estrito da lei. É uma decorrência do princípio da legalidade, haja vista que, se está sujeita aos ditames legais, cabe-lhe, evidentemente, o controle da legalidade.

45. A boa administração não é aquela que não comete falhas, mas sim a que, apesar de nelas incorrer, adota as providências no sentido de corrigi-las e impedir a sua reincidência. No caso da Administração Pública isso é uma imposição legal, devendo rever os seus próprios atos para restaurar a situação de irregularidade, isto porque prepondera o interesse coletivo em detrimento do individual.

46. Constatado o ato lesivo aos cofres públicos, este deve ser incontinenti expungido, porquanto permitir sua perpetuidade implicaria enriquecimento sem causa da interessada, repudiado pelo direito.

47. Com efeito, há que se lembrar que, em muitos casos, a prescrição do direito de impugnar os atos nulos traduz-se no atendimento ao interesse público, razão pela qual foi editada a Lei nº 9.784/99, disciplinando a matéria, ao estatuir o prazo de cinco anos.

48. A partir do advento do referido diploma, restou vedado à Administração, após o decurso do sobredito prazo, proceder, de ofício, à reparação de atos viciados,



salvo se comprovada má-fé. Em síntese, a decadência, de que trata o art. 54 da Lei nº 9.784/99, é do direito de a Administração Pública exercer seu poder-dever de autotutela. O ato administrativo perde, pelo decurso do tempo, um de seus principais atributos que é a auto-executoriedade. Como visto alhures, ainda não expirou o prazo no presente caso, porquanto são atos praticados em 2011 e em 2012.

49. Nesse sentido, pugna o Ministério Público de Contas por que os atos praticados em desconformidade com a o art. 5º, § 2º, da Lei nº 12.086/09 seja revistos pela Jurisdicionada.

50. Noutra vertente, em relação às próximas promoções, depreende-se que a Corporação pretende adotar a redução de interstício em percentual acima do máximo permitido pela Lei nº 12.086/09, 50% (cinquenta por cento). Como já ressaltado pelo Ministério Público de Contas, esse procedimento não encontra amparo no Decreto nº 32.873/11, que permitiu a reorganização do quadro de promoções em número de vezes necessário para completá-lo, desde que observados os dois requisitos previstos em lei: existência de vagas em razão do interstício e limite percentual máximo de redução estabelecido em 50% (cinquenta por cento).

51. Não se trata de matéria consolidada no âmbito administrativo, como afirmado pela Corporação, haja vista que a Procuradoria Geral do Distrito Federal, mediante Parecer nº 2.708/2011-PROPES/PGDF, citado pelo i. Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal Robson Vieira Teixeira de Freitas, fls. 335/343, posicionou-se contrariamente à aplicação do art. 10 do Decreto nº 32.873/11 por "inovar a ordem jurídica, chocando-se com o artigo 5º, § 2º, da Lei nº 12.086/2009".

52. Tampouco se pode admitir que atos editados em desconformidade com legislação de regência possam servir de esteio para a prática de novos atos com a mesma irregularidade, sob a alegação de atendimento ao interesse público (como afirmado pela Corporação, uma vez atendeu aos ditames legais e satisfaz aos interesses da Administração, pois completa seus quadros, permitindo a renovação de quadros), à segurança jurídica (pois outras promoções foram assim efetivadas) ou à valorização profissional dos militares.

53. Não se pode transigir com os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da supremacia do interesse público, mormente pelo fato de que a redução de interstício, na forma pretendida pela PMDF, encontra-se em patente descompasso com o art. 5º, 2º, da Lei nº 12.086/09 e com o art. 10 do Decreto nº 32.873/11, uma vez que autorizam



a redução de interstício apenas na hipótese de haver vagas dele decorrentes e, nesse caso, a aplicação do percentual máximo de redução, por data de promoção, não superior ao previsto, 50% (cinquenta por cento), podendo configurar, inclusive, desvio de finalidade que poderá dar ensejo ao favorecimento pessoal de "interessados", em detrimento de outrem, ou da própria Administração Pública.

54. Neste sentido, entende este Órgão Ministerial que o interesse público a ser tutelado imediatamente pela Corte de Contas - da lisura, da legalidade e da continuidade da Administração Pública - reclama a adoção de medida cautelar, **inaudita altera pars**, para suspender as promoções previstas para 21.08.2013, até a apuração dos fatos e ulterior manifestação do TCDF, com determinação para que a Corporação observe o percentual máximo de redução do interstício estabelecido no art. 5º, § 2º, da Lei nº 12.086/09, independentemente das reorganizações ocorridas, ressaltando que, atingido o percentual máximo, não há autorização legal para aplicação de qualquer índice.

55. Sob esse prisma, vislumbra-se a caracterização do **fumus boni juris**, à luz do não atendimento ao previsto no art. 5º, § 2º, da Lei nº 12.086/09, dos princípios albergados e das impropriedades apontadas. **O periculum in mora** mostra-se evidente em razão da proximidade das promoções previstas para 21 de agosto de 2013.

56. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas:

I - opina por que o e. Tribunal::

a) tome conhecimento

1) do Ofício n.º 394/13 - ATJGCG e anexos (fls. 248/291), encaminhados pela Polícia Militar do Distrito Federal, considerando cumprida a diligência determinada pelo item II da Decisão n.º 1369/12, reiterada pelas Decisões n.ºs 6386/12 e 694/13, bem como procedentes as justificativas apresentadas pelo então Comandante-Geral daquela Corporação em face do item III, "a", da última deliberação;

2) dos resultados da presente inspeção realizada na Corporação em atendimento ao item V, "b", da Decisão n.º 1369/12, bem como dos documentos de fls. 297/343;

b) - determine à Polícia Militar do Distrito Federal que dê imediato cumprimento ao contido no item III, "a", da Decisão n.º 1.369/2012, relativamente à determinação do número de vagas para promoção proveniente de agregações em decorrência de



afastamentos, inclusive nas que ocorrerão em agosto/2013, e, no prazo de 30 (trinta) dias), apresente razões de justificativa para o descumprimento da referida deliberação, sob pena de aplicação de sanção, a teor do art. 57, IV, da Lei Complementar n.º 1/94, devendo a Corporação ainda encaminhar a documentação comprobatória do atendimento da diligência assim que efetivadas as próximas promoções;

II - requer ao Tribunal que seja concedida cautelar **inaudita altera pars** no sentido de determinar ao Distrito Federal e à Polícia Militar do Distrito Federal que suspendam as promoções previstas para 21.08.2013, até a apuração dos fatos e ulterior manifestação do TCDF, com determinação para que a Corporação observe o percentual máximo de redução do interstício estabelecido no art. 5º, § 2º, da Lei nº 12.086/09, independentemente das reorganizações ocorridas, nos termos do art. 10 do Decreto nº 32.873/11, ressaltando que, atingido o percentual máximo previsto em lei, não há autorização legal para reduzir ainda mais o interstício."

É o relatório.

VOTO

No relativo aos integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal, a Lei Federal nº 12.086/2009 (estabelece os critérios e as condições que asseguram aos policiais militares da ativa da Polícia Militar do Distrito Federal e aos Bombeiros Militares da ativa do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal o acesso à hierarquia das Corporações, mediante promoções, de forma seletiva, gradual e sucessiva, com base nos efetivos fixados para os Quadros que os integram) estatuiu:

"Art.5º *Promoção é ato administrativo e tem como finalidade básica a ascensão seletiva aos postos e graduações superiores, com base nos interstícios de cada grau hierárquico, conforme disposto no Anexo I.*

§1º Interstício é o tempo mínimo que cada policial militar deverá cumprir no posto ou graduação.

§2º Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento), sempre



que houver vagas não preenchidas por esta condição.

§3º A redução de interstício prevista no § 2º será efetivada mediante ato:

I - do Governador do Distrito Federal, por proposta do Comandante-Geral, para as promoções de Oficiais; e

II - do Comandante-Geral, por proposta do titular do órgão de gestão de pessoal, para as promoções de Praças.

(...)

Art.24. A promoção por merecimento será aplicada exclusivamente para o acesso ao último posto dos Quadros e Especialidades de Oficiais.

Parágrafo único. Os critérios gerais de avaliação dos Oficiais no decurso da Carreira e no exercício de cargos, funções, missões e comissões, para atendimento ao disposto no caput, serão estabelecidos pelo **Poder Executivo federal**, e os critérios específicos constarão de ato do Governador do Distrito Federal.

(...)

Art.38. Para o ingresso no Quadro de Acesso é necessário que o policial militar satisfaça as seguintes condições de acesso:

I - possuir os cursos exigidos em leis ou regulamentos, concluídos com aproveitamento;

II - **cumprir o interstício referente ao grau hierárquico;**

III - não ser considerado incapaz definitivamente para o serviço ativo da Polícia Militar do Distrito Federal, em inspeção de saúde realizada na Corporação;

IV - atender às condições peculiares a cada posto ou graduação dos diferentes Quadros;

V - alcançar o critério estabelecido como necessário para o conceito profissional no âmbito da Corporação; e

VI - atender aos critérios estabelecidos para o conceito moral da Corporação.

(...)

§2º **Ato do Governador do Distrito Federal estabelecerá critérios objetivos para a avaliação dos conceitos profissional e moral.**



(...)

Art.44. São requisitos para o Oficial figurar no Quadro de Acesso por Merecimento, observado o disposto nos arts. 27, 38 e 43:

I - eficiência revelada no desempenho de cargos e comissões;

II - potencialidade para o desempenho de cargos mais elevados;

III - capacidade de liderança, iniciativa e presteza de decisões;

IV - resultado dos cursos regulamentares realizados; e

V - realce do Oficial entre seus pares.

§1º Os méritos e qualidades constantes deste artigo serão comprovados, expressamente, pelos Comandantes, Chefes ou Diretores da Organização Policial Militar à qual pertencer o Oficial ou, ainda, pelo responsável pelo órgão ou repartição onde ele tenha exercido cargo ou comissão.

§2º Os parâmetros gerais de aferição de mérito e de qualidade constantes dos incisos I a V serão estabelecidos pelo Poder Executivo federal, e os específicos mediante ato do Governador do Distrito Federal.

(...)

Art.48. As regras de funcionamento e as competências das Comissões de Promoção serão estabelecidas pelo Poder Executivo federal.

(...)

Art.62. O processamento das promoções e seu cronograma serão estabelecidos mediante ato do Governador do Distrito Federal.

Parágrafo único. Até que sejam editados os atos a que se referem o caput, o parágrafo único do art. 24, o § 2º do art. 38, o § 2º do art. 44 e o art. 48, as promoções dos policiais militares serão feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação desta Lei, em relação aos seguintes aspectos:

I - Comissões de Promoção de Oficiais e de Praças e suas respectivas constituições, competências e atribuições;

II - limites quantitativos de antiguidade, exceto nos casos em que a previsão desta Lei



exceder os quantitativos previstos na legislação anterior;

III - datas de calendário, com exceção da primeira data de promoção que vier a ocorrer após a edição desta Lei, cujo calendário será fixado em ato do Comandante-Geral;

IV - aptidão física;

V - inspeção de saúde; e

VI - documentação básica.”

Ao pretender-se regularmentar a aplicação dos incisos I e II do Parágrafo Único do art. 62 da Lei nº 12.086/2009, no âmbito da PMDF, assim ficou redigido o art. 10 do Decreto nº 32.873/2011:

“Art. 10. O processamento das promoções que gerarem redução de interstício será consignado em ata constando a reorganização do quadro de acesso e da proposta.

§ 1º A reorganização do quadro de acesso e da proposta poderá ser reeditada e dependerá do quantitativo de vezes que a autoridade competente determinar a aplicação da redução de interstício e seu percentual.

§ 2º A redução de interstício restringe-se ao número de vagas não preenchidas por esta condição e ao limite de policiais militares constantes no quadro de acesso.”

Constato que, no tocante aos integrantes do Corpo de Bombeiros Militar, a referida lei contém disposições semelhantes, como a seguir evidencio:

“Art. 86. São condições básicas, imprescindíveis, que habilitam o militar de Carreira à promoção ao posto ou graduação superior:

(...)

§ 4º Interstício é o tempo mínimo que cada militar deverá cumprir no posto ou graduação, conforme estabelecido no Anexo IV.

§ 5º Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento) sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição.

§ 6º A redução de interstício prevista no § 5º será efetivada mediante ato:



I - do Governador do Distrito Federal, por proposta do Comandante-Geral, para as promoções de Oficiais; e

II - do Comandante-Geral, por proposta do Diretor de Pessoal, para as promoções de Praças.

(...)

Art.89. *Até que seja expedido o ato de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 94, as promoções dos bombeiros militares serão feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação desta Lei, em relação aos seguintes aspectos:*

I - Comissões de Promoção de Oficiais e de Praças e suas respectivas constituições, competências e atribuições;

II - limites quantitativos de antiguidade;

III - organização dos Quadros de Acesso;

IV - condições de acesso;

V - interstícios, com as seguintes exceções:

a) o interstício para Terceiro-Sargento BM será o mesmo previsto para o Primeiro-Sargento BM; e

b) o interstício para Capitão BM será o mesmo previsto para o Major QOEM/Comb;

VI - serviço arregimentado;

VII - datas de calendário, com exceção da primeira data de promoção que vier a ocorrer após a edição desta Lei, cujo calendário será fixado mediante ato do Comandante-Geral;

VIII - datas de promoção;

IX - aptidão física;

X - inspeção de saúde;

XI - cursos, com as seguintes exceções:

a) não será exigido o Curso de Formação de Cabos para a promoção à graduação de Cabo;

b) não será exigido o Curso de Formação de Sargentos ou equivalente para a promoção à graduação de Terceiro-Sargento; e

c) não será exigido o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos para a promoção à graduação de Primeiro-Sargento;

XII - critérios de seleção;



XIII - documentação básica; e

XIV - processamento das promoções.

(...)

Art. 94. A Comissão de Promoção de Oficiais e a Comissão de Promoção de Praças, de caráter permanente, são órgãos de processamento das promoções, sendo constituídas por membros natos e efetivos, tendo as seguintes competências:

I - proceder à investigação sumária dos atos motivadores de promoção por ato de bravura e post mortem;

II - consolidar juízo de valor, em caráter provisório, quanto ao conceito moral do bombeiro militar;

III - assessorar o Comandante-Geral da Corporação na coordenação, acompanhamento e fiscalização da gestão do processamento das promoções;

IV - julgar recursos, em primeira instância;

V - encaminhar os processos de promoção ao Comandante-Geral da Corporação com pronunciamento conclusivo para os atos decorrentes; e

VI - proceder à avaliação do desempenho e quantificação do mérito para o processamento das promoções por merecimento aos postos definidos, conforme dispõem os incisos I a III do § 2º do art. 71.

§ 1º Compõem a Comissão de Promoção de Oficiais:

I - o Comandante-Geral, que a presidirá, o Subcomandante-Geral, o Chefe do Estado-Maior-Geral e o titular do órgão de direção-geral de pessoal, como membros natos; e

II - 3 (três) Coronéis do Quadro de Oficiais Combatentes, designados pelo Comandante-Geral pelo prazo de 1 (um) ano, podendo ser reconduzidos por igual período, como membros efetivos.

§ 2º Compõem a Comissão de Promoção de Praças:

I - o Subcomandante-Geral, que a presidirá, os titulares dos órgãos de direção-geral de pessoal e operacional e o Controlador como membros natos; e

II - 3 (três) oficiais superiores designados pelo Comandante-Geral, pelo prazo de 1 (um)



ano, podendo ser reconduzidos por igual período, como membros efetivos.

§ 3º As regras de funcionamento e as competências das Comissões de Promoção serão estabelecidas pelo Poder Executivo federal.

§ 4º Ato do Governador do Distrito Federal disporá sobre os critérios para avaliação do conceito moral e quantificação do mérito a que se referem os incisos II e VI do caput."

Verifico que o Parágrafo único do **art. 62**, que prevê que as promoções dos policiais militares serão feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação da lei em tela, tem correlação com o **art. 89** do referido diploma legal, que possui idêntica redação, todavia aplicável aos bombeiros militares.

O § 3º do art. 94 estabeleceu que as regras de funcionamento e as competências das Comissões de Promoção serão estabelecidas pelo Poder Executivo federal.

Atenta a esta realidade, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a quem cabe estabelecer a orientação jurídica da Administração Pública local, no parecer proferido nos autos do **Processo nº 053.000.048/2012**, manifestou o seguinte entendimento (fls. 337/343):

"Consoante dispositivo da Lei nº 12.086/2009, já destacado anteriormente (reportando-se ao art. 89), no tocante aos interstícios, as promoções dos bombeiros militares deverão observar a legislação aplicável até o dia anterior ao da publicação da própria lei, enquanto não editado ato do Poder Executivo contendo as regras de funcionamento e competências das Comissões de Promoção (já que o ato do Executivo local já foi publicado), com exceção dos interstícios para Terceiro-Sargento BM, que passa ser o mesmo de Primeiro-Sargento BM, e para Capitão BM, que deve corresponder ao de Major QOBM/Comb.

Tem-se, portanto, que são aplicáveis, por enquanto, a Lei 6.302/1975 e o Decreto 3.170/1976, para os oficiais, e o Decreto 10.174/1987, para os praças, com as alterações promovidas por decretos posteriores, desde que editados antes da data de publicação da Lei 12.086/2009.

O Decreto 31.855/2010, posto em análise, alterou o Decreto 3.170/1976 ao reduzir o interstício para o posto de Major QOBM/Comb., Compl e Saúde, de trinta e seis para vinte e quatro meses; alterou, também, o Decreto 10.174/1987, para reduzir os interstícios para Cabo BM, de dois anos para um ano e quatro



meses, e para Segundo-Sargento BM, de quatro para dois anos

Ocorre que essa alteração carece de respaldo legal para ter eficácia para as promoções de oficiais e praças, porque a Lei 12.086/2009 limitou a aplicação do regramento vigente até a data de sua edição para os critérios de promoção que relacionou no artigo 89, entre os quais está o interstício (inciso V).

Justamente por essa razão, não podem ser invocados para dar suporte ao Decreto 31.855/2010 os §§ 5º e 6º do artigo 86 da Lei 12.086/2009, afinal seu objeto é a redução de interstícios, **estando, portanto, pendentes de eficácia por que não editado o ato do Poder Executivo Federal com as regras de funcionamento e competências das Comissões de Promoção.**

Note-se que o raciocínio é o mesmo para afastar os novos interstícios instituídos no Anexo IV da Lei 12.086/2009. De fato, os dispositivos ali contidos que versem sobre o critério de promoção "interstício" não tem eficácia imediata, com ressalva para as exceções indicadas pela própria Lei 12.086/2009, no art. 89, inciso V, alíneas "a" e "b".

No que tange à hipótese de redução de interstício em até 50% (cinquenta por cento), oportuno esclarecer que a regra é antiga no processamento das promoções dos bombeiros militares, conforme se observa pelo texto do Decreto 3.170/1976 e do Decreto 10.174/1987, in verbis:

Decreto 3.170/1976:

Art. 12 - **As condições de interstício e de serviço arregimentado estabelecidas neste decreto poderão ser reduzidas até a metade, por ato do Governador do Distrito Federal, mediante proposta do Comandante-Geral da Corporação, tendo em vista a renovação dos Quadros.**

Parágrafo único - A redução de que trata este artigo não se aplica aos Oficiais BM do QOBM/Adm e QOBM/Esp. (REDAÇÃO CONFERIDA PELO DECRETO 26.691/2006) (destacou-se)

Decreto 10.174/1987:

Art. 12 - São as condições imprescindíveis para a promoção superior, pelo critério de antiguidade:

(...)



II - **Ter completado**, até a data de promoção, **o requisito interstício**, definido como o tempo mínimo de permanência em cada Graduação, **que poderá ser reduzido até a metade** por ato do Comandante-Geral da Corporação, mediante proposta da Diretoria de Pessoal e **visando o preenchimento de vagas**, cujos prazos são os seguintes: (...) (destacou-se)

Conforme se observa, é possível a redução do interstício em até 50% em situação específica, ou seja, quando houver sobra de vagas após a elaboração do quadro de acesso.

Note-se que, caso admitida a hipótese de que a redução do interstício contido no Decreto 31.855/2010 foi praticada visando ao preenchimento de vagas, estar-se-iam tolerando sucessivas reduções de interstício com o mesmo objetivo: uma com fundamento na Lei 12.086/2009 e no Decreto 31.855/2010 e outra com base no Decreto 3.170/1976 (art. 12) ou no Decreto 10.174/1987 (art. 12,II).

As sucessivas reduções, todavia, ferem o sentido da norma (sejam as antigas, seja a nova, contida na Lei 12.086/2009, pois tem similar teor), que fixa em 50 % o limite máximo de redução do interstício para a finalidade de preenchimento de vaga.

Contra as sucessivas reduções de interstício, já se manifestou esta Procuradoria-Geral do Distrito Federal em **precedente relativo à Polícia Militar do Distrito Federal**, conforme se observa pela ementa de parecer a seguir transcrita:

PMDF. LEI 12.086/2009. **DECRETO 32.873/2011. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. ELABORAÇÃO DOS QUADROS DE ACESSO. INTERSTÍCIO. SUCESSIVAS REDUÇÕES. IMPOSSIBILIDADE.** I - Constatados os militares que preenchem os requisitos legais e elaborado o respectivo quadro de acesso para promoção por antiguidade, caso sobrem vagas, factível a redução do interstício em até 50%, com o refazimento do quadro de acesso (Lei 12.086/2009, artigo 5º, § 2º).

II - Todavia, se essa medida não se revelar bastante para o total preenchimento das vagas, nenhuma outra sucessiva redução do tempo mínimo poderá ser realizada. As vagas continuarão em aberto, por óbvia razão impeditiva: se com diminuição do interstício em 50% não se obteve o preenchimento das vagas, qualquer outra postura



que se adote irá extrapolar esse peremptório limite.

III - Insubsistência do artigo 10 do Decreto 32.873/2011: preceito que inova a ordem jurídica, chocando-se com o artigo 5º, § 2º, da Lei 12.086/2009 (Parecer 2.708/2011 - PROPES/PGDF)

Sendo assim, tem-se que não deve prevalecer o regramento do Decreto 31.855/2010, razão que recomenda a sua revogação.

Anote-se, por oportuno, que essa interpretação não deve retroagir para atingir as promoções já realizadas, conforme autoriza o art. 2º, XI, da Lei 9.784/1999, aplicável ao Distrito Federal por força da Lei 2.834/2001.

Com efeito, considera-se razoável o entendimento empreendido até o momento, diante da eficácia suspensa de alguns dispositivos da Lei 12.086/2009 e da vigência remanescente de regras, inclusive revogadas por essa própria Lei, de modo a tornar confusa a compreensão do conjunto normativo aplicável a casos como este dos autos.

Por isso, **reitera-se aqui a sugestão feita pelo parecerista no sentido de que seja provocado o Poder Executivo Federal para editar o ato previsto no § 3º do art. 94 da Lei 12.086/2009**, a fim de que não se perpetue o quadro jurídico volúvel que ora se apresenta, afinal, após a edição do referido ato na esfera federal, os prazos exigidos para a promoção dos bombeiros militares serão os previstos no Anexo IV da referida Lei.

(...)

Encaminhem-se os autos à Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes."

Da instrução e dos pareceres do Ministério Público de Contas e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por comungar do mesmo entendimento, destaco o que segue:

"a) as promoções deverão observar a legislação aplicável até o dia anterior ao da publicação da Lei Federal nº 12.086/2009, enquanto não editado ato do Poder Executivo Federal contendo as regras de funcionamento e competências das Comissões de Promoção. Isto é consequência da regra constitucional de que cabe à União organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal (art. 21, inciso XIV). Portanto, deve o Poder Executivo



Federal provocado a editar o ato que defina as regras de funcionamento e as competências das Comissões de Promoção.

b) a legislação editada em data posterior a edição da mencionada lei não pode ser invocada, porque não editado o ato do Executivo Federal com as regras de funcionamento e competências das Comissões de Promoção;

c) admitida a hipótese de que a redução do interstício contida na legislação posterior foi praticada visando ao preenchimento de vagas, estar-se-iam tolerando sucessivas reduções de interstício com o mesmo objetivo, uma com fundamento na legislação anterior à Lei nº 12.086/2009 e outra com espreque na legislação posterior;

d) as sucessivas reduções, viabilizadas pela aplicação das mencionadas legislações, ferem o sentido da norma que fixa em 50% o limite máximo de redução do interstício para a finalidade de preenchimento de vaga;

e) a previsão inserta no artigo 10 do Decreto 32.873/2011, aplicável à Polícia Militar do DF, é norma que inova a ordem jurídica, chocando-se com o artigo 5º, § 2º, da Lei 12.086/2009, ao prever:

Art. 10. O processamento das promoções que gerarem redução de interstício será consignado em ata constando a reorganização do quadro de acesso e da proposta.

§ 1º A reorganização do quadro de acesso e da proposta poderá ser reeditada e dependerá do quantitativo de vezes que a autoridade competente determinar a aplicação da redução de interstício e seu percentual.

§ 2º A redução de interstício restringe-se ao número de vagas não preenchidas por esta condição e ao limite de policiais militares constantes no quadro de acesso.

f) essa nova interpretação não deve retroagir para atingir as promoções já realizadas, conforme o que deflui do art. 2º, inciso XIII, da Lei nº 9.784/99, aplicável ao Distrito Federal por força da Lei nº 2.834/2001, que assegura estabilidade às relações jurídicas já estabelecidas com alicerce na interpretação anterior, em homenagem à segurança jurídica."

Certamente considerando o que venho de destacar, esta Corte de Contas, ao acolher voto do ilustre Conselheiro Paulo Tadeu Vale da Silva,



expediu a Decisão nº 4.216/2013 (Processo nº 14423/2012) nos seguintes termos:

"O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I - considerar procedente a Representação nº 03/2012 - MF (fls. 1/4) apenas quanto à ilegalidade do Decreto nº 31.855/10;

II - tomar conhecimento dos documentos de fls. 165/504, considerando cumpridas as Decisões nºs 1434/13 e 1582/13;

III - autorizar o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal a dar prosseguimento aos atos de promoção dos bombeiros-militares, alertando-o de que, em relação aos interstícios para promoções, até a expedição do ato regulamentador de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 94 da Lei nº 12.086/09, aplicar-se-á a legislação existente até o dia imediatamente anterior ao da publicação da referida lei, com as exceções previstas no inciso V do art. 89 (também da Lei nº 12.086/09) e sem prejuízo do item imediatamente subsequente;

IV - determinar ao CBMDF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, juntando aos autos documentação comprobatória das medidas adotadas, promova os ajustes necessários nos quadros de acesso dos bombeiros-militares, de modo a rever o cumprimento, pelos militares que integram os respectivos quadros de acesso originalmente compostos para as promoções a serem efetuadas a partir de abril/2013, dos interstícios para tanto exigidos, desconsiderada a alteração promovida pelo Decreto nº 31.855/10;

V - autorizar o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator ao CBMDF, para melhor compreensão das medidas reclamadas nos itens anteriores, bem como para norteá-lo quanto ao cumprimento do item VI, abaixo;

VI - dar conhecimento ao CBMDF da discussão travada no Processo nº 37050/2010, que trata de irregularidades ocorridas na PMDF relativamente a promoções dos militares daquela corporação, alertando-o de que, doravante, a sua conduta para a efetivação de promoções deve pautar-se pelo entendimento lá endossado pelo Plenário, a saber: não basta que haja vagas para que ocorram as promoções, é necessário, ainda, que se respeitem os limites máximos fixados em lei para cada um dos postos/graduações, sem prejuízo da



possibilidade de haver um excessivo de 5% para cada um deles por conta da excepcionalidade estabelecida no Decreto nº 3.014/75;

VII - autorizar o retorno dos autos à SEFIPE, para a adoção das providências de praxe."

Em consulta ao banco de dados da legislação distrital, constatei que o Decreto nº 31.855/2010, aplicável aos bombeiros militares do DF, foi revogado pelo **Decreto nº 34.338**, de 03.05.2013, que prevê:

"Art. 1º Fica revogado o Decreto nº 31.855, de 30 de junho de 2010.

Art. 2º Fica repristinado o inciso VIII, do Artigo 6º, do Decreto nº 3.170, de 16 de fevereiro de 1976, incluído pelo Decreto nº 26.691, de 30 de março de 2006.

Art. 3º Ficam repristinadas as alíneas "c" e "e", do inciso II, do artigo 12, do Regulamento de Promoções das Praças do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, aprovado por intermédio do Decreto nº 10.174, de 10 de março de 1987.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário."

O texto legal em tela repristinou a legislação aplicável até o dia anterior ao da publicação da Lei nº 12.086/2009. Repristinação vem a ser a restauração da vigência de um diploma legal anteriormente revogado em virtude de revogação da norma revogadora. Portanto, no tocante aos bombeiros militares do DF, vigoram os efeitos da legislação vigente no dia anterior ao da publicação da Lei nº 12.086/2009, enquanto não editado ato do Poder Executivo Federal contendo as regras de funcionamento e competências das Comissões de Promoção.

A meu juízo, outra não pode ser a medida aplicável aos integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal, mormente porque já era de conhecimento da Corporação o teor do Parecer nº 2.708/2011-PROPES/PGDF, cuja ementa tenho por necessário novamente reproduzir:

"PMDf. LEI 12.086/2009. DECRETO 32.873/2011. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. ELABORAÇÃO DOS QUADROS DE ACESSO. INTERSTÍCIO. SUCESSIVAS REDUÇÕES. IMPOSSIBILIDADE.

I - Constatados os militares que preenchem os requisitos legais e elaborado o respectivo quadro de acesso para promoção por antiguidade, caso sobrem vagas, factível a redução do interstício em até 50%, com o refazimento do quadro de acesso (Lei 12.086/2009, artigo 5º, § 2º).



II - Todavia, se essa medida não se revelar bastante para o total preenchimento das vagas, nenhuma outra sucessiva redução do tempo mínimo poderá ser realizada. As vagas continuarão em aberto, por óbvia razão impeditiva: se com diminuição do interstício em 50% não se obteve o preenchimento das vagas, qualquer outra postura que se adote irá extrapolar esse peremptório limite.

III - Insubsistência do artigo 10 do Decreto 32.873/2011: preceito que inova a ordem jurídica, chocando-se com o artigo 5º, § 2º, da Lei 12.086/2009."

Se esta é a realidade, forçoso concluir que a PMDF deve abster-se de praticar atos com fundamento no art. 10 do Decreto nº 32.873/2011, por inovar a ordem jurídica, chocando-se com o artigo 5º, § 2º, da Lei Federal nº 12.086/2009, bem como deve atentar para a orientação constante do multicitado parecer da PGDF, por se revelar razoável e observar os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da supremacia do interesse público.

Finalmente, atento ao que asseverei linhas transatas, indefiro a medida cautelar requerida pelo Órgão Ministerial considerando o que deflui do princípio da segurança jurídica ou da estabilidade das relações jurídicas, que aconselha a preservação de atos ou situações jurídicas, mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal de regência, como efetivamente ocorreu no caso concreto.

Destarte, considerando os termos da instrução, do parecer nº 855/2013-DA/MPCDF, do Parecer nº 2.708/2011-PROPES/PGDF e do parecer subscrito pelo Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal nos autos do Processo nº 053.000.048/2012-PGDF, que adoto como fundamento de decidir, **VOTO** no sentido de que o e. Plenário:

- I – tome conhecimento:
 - a) do Ofício n.º 394/13 – ATJGCG e anexos (fls. 248/291), encaminhados pela Polícia Militar do Distrito Federal;
 - b) do resultado da inspeção realizada na PMDF em atendimento ao item “V.b” da Decisão nº 1.369/2012;
 - c) dos documentos de fls. 297/343;
- II – considere atendida a diligência objeto item II da Decisão n.º 1.369/12, reiterada pelas Decisões n.ºs 6.386/12 e 694/13;
- III – tenha por procedentes as justificativas apresentadas pelo então Comandante-Geral daquela Corporação em face do item III, “a”, da Decisão nº 694/2013;



IV – determine à Polícia Militar do Distrito Federal que:

- a)** dê imediato cumprimento ao contido no item III, “a”, da Decisão n.º 1.369/12, relativamente à determinação do número de vagas para promoção provenientes de agregações em decorrência de afastamentos, inclusive nas que ocorreram em agosto/2013, e, no prazo de 30 (trinta) dias), apresente razões de justificativa para o descumprimento da referida deliberação, sob pena de aplicação de sanção, a teor do art. 57, inciso IV, da Lei Complementar n.º 1/94, devendo a Corporação ainda encaminhar a documentação comprobatória do atendimento da diligência, uma vez efetivadas as mencionadas promoções;
- b)** se abstenha de praticar atos com espeque no art. 10 do Decreto n.º 32873/11 nas promoções de seus militares, tendo em vista que tal dispositivo inova a ordem jurídica ao permitir sucessivas reduções de interstício, chocando-se com o que prescreve o art. 5º, § 2º, da Lei n.º 12086/09, entendimento esse constante do Parecer n.º 2708/2011-PROPES/PGDF e do parecer subscrito pelo Procurador-Geral Adjunto nos autos do Processo nº 053.000.048/2012-PGDF, sob pena de o TCDF negar validade a tais atos;

V – autorize:

- a)** a remessa de cópias da instrução, do Parecer nº 855/2013-DA/MPCDF e da Decisão nº 4.216/2013 à Corporação, com o fim de subsidiar o atendimento da diligência;
- b)** a devolução destes autos à SEFIPE para os devidos fins.

Sala das Sessões, em 08 de outubro de 2013.

ANTONIO RENATO ALVES RAINHA
Conselheiro-Relatora